

# Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsfeld? Zur Soziologie der Bürokratisierung Europas am Beispiel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Christian Lahusen

Online publiziert: 30. Juni 2016

© Der/die Autor(en) 2016. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

**Zusammenfassung** Der Beitrag befasst sich mit der Bürokratisierung Europas und sucht die Frage zu beantworten, ob der europäische Integrationsprozess jenseits einer europäischen Vergemeinschaftung legislativer und judikativer Funktionen auch das Verwaltungshandeln bis auf den „street level“ hinunter verändert. Er greift den feld- und praxistheoretischen Ansatz von Pierre Bourdieu auf, um jenseits des institutionalistischen Schwerpunkts der bisherigen Forschung die Verwaltungspraxis in den Blick zu nehmen. Die Erörterungen, die sich am Fall des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems orientieren, zeigen, dass bestehende nationale Verwaltungspraktiken verschränkt und grenzüberschreitende Verfahrensabläufe etabliert werden. Vor allem das Dublin-Verfahren hat Routinen der Zuständigkeitsprüfung, Aktenführung und Fallbearbeitung etabliert, die länderübergreifend angelegt sind. Sie sind hochgradig formalisiert und objektiviert und operieren auf der Grundlage informationeller Datenbanken und Software-Programme, die Arbeitsabläufe standardisieren und den Raum einer sachlich begründeten Entscheidungsfindung reduzieren. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Implikationen dieser Entwicklungen.

**Schlüsselwörter** Politische Soziologie · Staatssoziologie · Bürokratie · Feldtheorie · Praxistheorie · Europäische Integration · Asylpolitik und -recht · Europäischer Verwaltungsraum

---

C. Lahusen (✉)

Philosophische Fakultät, Universität Siegen, 57068 Siegen, Deutschland

E-Mail: lahusen@soziologie.uni-siegen.de

## **Towards a European administrative field? On the sociology of bureaucratization of Europe using the example of the “Common European Asylum System”**

**Abstract** The article deals with the bureaucratization of Europe. Looking beyond the policy and judicial levels, it aims to ascertain whether the European integration process also affects the “street level” of administrative practices. Pierre Bourdieu’s theory of practice and fields is used to transcend the institutionalist bias of previous research and focus more attentively on administrative practices. The analysis looks at the Common European Asylum System to illustrate that bureaucratization unfolds through the interconnection of practices between member states and the establishment of joint administrative procedures. Especially the Dublin Regulation has implemented cross-national administrative routines of record keeping, case management and responsibility sharing. These routines are highly formalized and objectified. They operate on the basis of electronic databases and software programs that standardize work processes and reduce the space of decision-making. The paper concludes with a discussion of the implications of these developments.

**Keywords** Political sociology · Sociology of the modern state · Bureaucracy · Field theory · Praxis theory · European integration · Asylum policy and legislation · European administration

## **Vers un champ administratif européen ? Contribution à une sociologie de la bureaucratisation de l’Europe à partir de l’exemple du régime d’asile européen commun**

**Résumé** Cet article consacré à la bureaucratisation de l’Europe cherche à déterminer si le processus d’intégration européenne a non seulement abouti à la communautarisation des fonctions législatives et judiciaires mais aussi modifié les pratiques administratives jusqu’au niveau des bureaucrates de terrain (street-level bureaucrats). Il recourt à la théorie de la pratique et des champs de Pierre Bourdieu pour dépasser le biais institutionnaliste des recherches conduites jusqu’à présent et examiner les pratiques administratives elles-mêmes. Ces analyses basées sur le cas du régime d’asile européen commun mettent en évidence une interconnexion des pratiques nationales existantes et la mise en place de procédures administratives communes. Le règlement de Dublin, notamment, a établi des routines transnationales en matière de détermination des responsabilités, de gestion des dossiers et de traitement des cas. Ces routines hautement formalisées et objectivées s’appuient sur des bases de données et des programmes informatiques qui standardisent les procédures et réduisent la marge de décision discrétionnaire. L’article se conclut par une discussion des implications de ces évolutions.

**Mots-clés** Sociologie politique · Sociologie de l’État · Bureaucratie · Théorie des champs · Théorie de la pratique · Intégration européenne · Politique et législation en matière d’asile · Espace administratif européen

## 1 Einleitung

Die Etablierung der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der späteren Europäischen Union (EU) wird gemeinhin als ein Prozess der Verrechtlichung und Bürokratisierung beschrieben. Diese Sichtweise wird nicht nur in öffentlichen Debatten vertreten, die unabhängig von der Befürwortung oder Ablehnung des europäischen Integrationsprozesses die Brüsseler Regulierungswut immer wieder als gemeinsames Kernproblem hervorheben. Auch die sozialwissenschaftliche Forschung teilt diese Auffassung insofern, als sie in der Genese der EG und EU eine legal-bürokratische Herrschaftslogik am Werk sieht (Bach 1999; Haller 2009, S: 221 ff.). Europa wird zu einem gesellschaftlich relevanten Bezugsrahmen, weil die EU-Institutionen Kompetenzen der Rechtssetzung in zahlreichen Politikfeldern erhalten und Verfahren der Kooperation und Koordinierung etabliert haben, weil politisch-administrative Eliten herausgebildet wurden, die gemeinsame Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse moderieren und lenken, und weil eine EU-Beamtenchaft und „Stellvertreterbürokratie“ in den Mitgliedsstaaten ausgebaut wurde (Münch 2008; Wessels 2003; Haller 2009, S. 235 ff.). Unterhalb der intensiv geführten Debatte über die staatliche Architektur des heranwachsenden Europas, die sich an Fragen der konstitutionellen Grundordnung, der Demokratisierungspotenziale und der Governanceprobleme abarbeitet (u. a. Scharpf 1999; Jachtenfuchs 2002; Eriksen et al. 2008), wurde auch über die Genese eines „europäischen Verwaltungsraums“ gesprochen (Siedentopf 2004; Goetz 2006; Hofmann 2008). Allerdings blieb auch hier das Erkenntnisinteresse auf die politisch-administrativen Strukturen und Organe (insbesondere die Regierungen und Ministerialverwaltungen) ausgerichtet.

Weniger konsequent ist ein Aspekt thematisiert und untersucht worden, der ein unverkennbares Kennzeichen von Staatlichkeit ist: der Verwaltungsapparat und das Behördenhandeln im Bereich des Vollzugs. Führt die Verrechtlichung und Bürokratisierung Europas (Europarecht, europäische Organe und Eliten) auch zur Veränderung von Verwaltungsstrukturen und -praktiken bis auf die lokale Ebene? Kommt es zu einer Europäisierung nationaler Verwaltungen, etwa im Sinne einer stärkeren Verschränkung und/oder Konvergenz des Verwaltungshandelns? Wird, um die Problematik analytischer zu fassen, staatliche Herrschaft auf der Ebene des Vollzugs graduell aus dem territorialen Ordnungsprinzip der Mitgliedsländer herausgelöst? Gehen folglich nationalstaatlich konstituierte Herrschaftsordnungen in großflächigere Regulierungs- und Verwaltungsstrukturen mit harmonisierten oder verschränkten Handlungsabläufen ein?

Die Tatsache, dass diese Fragestellungen bisher kaum erforscht wurden, hat mit der spezifischen Form der Institutionalisierung Europas zu tun, denn während die Etablierung der EG und EU mit einer Verlagerung legislativer und judikativer Funktionen auf die europäische Ebene einherging, gilt dies nicht für die exekutive Funktion. Nach wie vor sind die Einzelstaaten mit ihren Verwaltungsapparaten für die Implementation des gemeinsamen „*acquis communautaire*“ verantwortlich, und ein Nicht-Vollzug kann nur über Vertragsverletzungsverfahren mit mehr oder weniger realistischen Sanktionsandrohungen geahndet werden (Falkner et al. 2007; Panke 2007). Allerdings wäre es fahrlässig, die verwaltungssoziologische Forschung aus diesem Grund für überflüssig zu erklären. Denn die Institutionen der Europäischen

Union bemühen sich intensiv um eine Anpassung der mitgliedstaatlichen Vollzugswirklichkeit an die europäische Rechtssetzung.

Diese Entwicklung lässt sich am Beispiel des Asyls eindrücklich belegen und untersuchen. Der Fall ist deshalb aussagekräftig, weil die Asylgewährung eng an die Souveränitätsansprüche des Nationalstaats gebunden ist und damit zu den hohheitlichen Kernaufgaben staatlicher Behörden zählt, zugleich aber zusehends europäischen Regulierungen unterworfen wurde. So beschlossen die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in Tampere im Jahre 1999 die Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), wozu neben einem einheitlichen Rechtsstatus auch ein einheitliches Asylverfahren gehören sollte. Mitgliedsstaatliche Einzellösungen sollten einem koordinierten, weil effektiveren Ansatz Platz machen. Die Verwirklichung dieses Vorhabens hatte mit erheblichen Hemmnissen zu kämpfen, weshalb der gemeinschaftliche Besitzstand im Asylbereich in den vergangenen Jahren durch die Festschreibung von Zuständigkeiten (insbesondere das Dubliner Übereinkommen von 1997 und die Dublin-Verordnungen II und III) und die Einführung von Mindeststandards der Schutzgewährung (z. B. die Qualifikations-, Asylaufnahme- und Verfahrensrichtlinien) deutlich erweitert wurde. Mit dem Richtlinienpaket vom Juni 2013 ist die zweite Phase der Harmonisierung zu einem vorläufigen Abschluss gekommen. Allerdings wiesen die Mitgliedsstaaten seit Anbeginn große Unterschiede im Hinblick auf ihre Asylverfahrenspraxis auf (Europäische Kommission 2009, S. 8 f.; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen 2015, S. 67 ff.), weshalb Verfahrenslängen, Bewilligungschancen und Unterbringungspraktiken sehr deutlich zwischen den Mitgliedsländern variieren (Toshkov und de Haan 2013). Aus diesen Gründen waren die Mitgliedsländer und EU-Institutionen darum bemüht, die rechtliche Harmonisierung durch eine länderübergreifende Verwaltungskooperation zu unterfüttern (Europäische Kommission 2008, S. 2 f.), die mittlerweile auf zahlreichen Instrumenten beruht (Byrne et al. 2004; Bartels 1996; Tomei 2000, 2001; Ette und Kreienbrink 2008; Thym 2010, S. 377).

Die Krise der europäischen Asylpolitik, die durch die hohen Zuwanderungszahlen 2015 und 2016 ausgelöst wurde, hat diese Zielrichtung nicht notwendigerweise infrage gestellt. Wichtige Grundlagen des GEAS werden zwar vehement kritisiert, und dies gilt insbesondere für das Dublin-Prinzip geteilter Zuständigkeiten, da es keine „faire Lastenteilung“ garantiert, sondern eher zum „burden shifting“ zwischen den Mitgliedsstaaten führe (Europäische Kommission 2016). An der Notwendigkeit einer koordinierten Arbeit der Asylverwaltungen wird aber kaum gezweifelt; viel eher wird gefordert, das GEAS rechtlich und administrativ konsequenter weiterzuentwickeln, um die aktuellen desaströsen Zustände künftig zu verhindern (Europäische Kommission 2015, 2016).

Ein genauerer Blick auf die Bürokratisierung Europas ist damit ungeachtet der politischen Entwicklungen unabdingbar, und gerade eine soziologische Analyse des Verwaltungshandelns ist vor diesem Hintergrund überfällig. Dieser Beitrag möchte folglich der Frage nachgehen, ob der europäische Integrationsprozess jenseits einer europäischen Vergemeinschaftung legislativer und judikativer Funktionen auch das Verwaltungshandeln bis auf den „street level“ hinunter verändert hat. Dabei geht es nicht primär um die Frage nach „vertikalen Europäisierungsprozessen“ (z. B. Radaelli 2003; Bulmer 2007; Knill und Lehmkuhl 2000), d. h. nach dem Ausmaß der

Anpassung nationalen Rechts und lokalen Verwaltungshandelns an die gesamteuropäischen Regulierungsvorgaben und der damit einhergehenden rechtlich-administrativen Harmonisierung bzw. Konvergenz (Servent und Trauner 2014; Ippolito 2013; Zaun 2016). Entscheidender ist die Frage, ob es auch zu einer „horizontalen Europäisierung“ (Beck und Grande 2004; Büttner und Mau 2010) und einem transnational verschränkten „europäischen Verwaltungsraum“ (Siedentopf 2004; Hofmann 2008; Goetz 2006) kommt. Demzufolge muss geklärt werden, ob sich das Verwaltungshandeln auch „zu den Seiten“ hin geöffnet hat, im Sinne einer intensiveren Verwaltungskooperation, einer Schaffung gemeinsamer Abstimmungsstrukturen oder gar einer transnationalen Umstrukturierung von Verwaltungsabläufen. Denkbar wäre, dass die nationalstaatlich modellierte, segmentäre Herrschaftsordnung allmählich durch eine transnational strukturierte Verwaltungspraxis ergänzt und damit rekonfiguriert wird.

Dieser Beitrag ist damit an zwei Fragen interessiert, die innerhalb der Diskussion über die Bürokratisierung Europas bislang zu kurz kamen: Können wir am Beispiel der Asylverwaltung die Entstehung eines gesamteuropäischen bürokratischen Feldes beobachten, das durch geteilte Problemdeutungen und Wissensbestände, Standards und Regeln, Interaktions- und Handlungsmuster gekennzeichnet ist? Und in welcher Form und bis zu welchem Ausmaß werden nationalstaatlich strukturierte, d. h. segmentäre Verwaltungsstrukturen in einen gesamteuropäischen Referenzrahmen eingebettet und verändert? Zur Beantwortung dieser Fragen stützt sich der Beitrag konzeptionell auf die Feld- und Praxistheorie Pierre Bourdieus (1987, 1998). Der Beitrag argumentiert, dass diese konzeptionell-theoretische Klammer die zugrunde liegenden Entwicklungsdynamiken und Strukturen der Europäisierung administrativen Handelns angemessener zu identifizieren und analysieren erlaubt als die vorherrschenden institutionalistischen und akteurstheoretischen Perspektiven. Empirisch unterfüttert und plausibilisiert werden diese theoretischen Überlegungen durch verfügbare Studien zur europäischen Asylverwaltung.

## 2 Forschungsdesiderate und offene Fragen

Die Debatte zur Verrechtlichung und Bürokratisierung Europas ist innerhalb der Sozialwissenschaften breit angelegt und reich an Positionen und Meinungen. Die Soziologie hat sich an diesen Debatten aber erst spät und dann auch nur partiell beteiligt, weshalb eine dezidiert soziologische Forschungsagenda nur zum Teil erkennbar geworden ist. Darüber hinaus bleibt der Blick auf Verwaltungsstrukturen und -praktiken eingetrübt. Bevor im Folgenden ein soziologischer Bezugsrahmen zur Analyse des europäischen Verwaltungsfeldes skizziert wird, sollen deshalb zunächst die vorliegenden Desiderate diskutiert werden, um konzeptionell-theoretische Grundlagen zu identifizieren und den Mehrwert einer soziologischen Agenda zu plausibilisieren.

Der Hauptfokus der bisherigen Forschung richtete sich auf die Entwicklung des institutionellen Gefüges der EU und des gemeinschaftlichen Besitzstandes an Verträgen, Rechtsvorschriften, Gerichtsurteilen und EntschlieÙungen. Es ist zwar richtig, dass die Vertreter verschiedener Theorieschulen unterschiedlicher Auffassung darüber waren, wie sehr die Etablierung der EU und die Vergemeinschaftung von

Kompetenzen die Logik mitgliedstaatlicher Interessenspolitik und die Bedeutung zwischenstaatlicher Verhandlungen veränderten oder transzendierten (z. B. Moravcsik 1998; Scharpf 2002; Bache und Flinders 2004). Allerdings sind sich die meisten Autoren darin einig, dass die EU einen neuen rechtlich-politischen Referenzrahmen schafft, der die Politik bis auf die nationale und lokale Ebene insofern verändert, als er neue Entscheidungsbefugnisse und -verfahren, Handlungszwänge, Anreize und Sanktionen schafft (z. B. Ippolito 2013 und Zaun 2016 für den Asylbereich). In diesem Sinne geht die Forschung von der Idee hierarchischer Kontextsteuerung aus: Die Etablierung eines neuen institutionellen Referenzrahmens verändert die Kontextbedingungen, Verhandlungsspiele und Handlungsoptionen für die politischen Akteure, unter ihnen insbesondere die nationalen Regierungen, auch wenn diese wichtige, womöglich zentrale Spieler bleiben (Moravcsik 1994). Diese Annahme ist vor allem mit dem Begriff der „vertikalen Europäisierung“ verbunden, mit dem die Forschung Veränderungen mitgliedstaatlicher „policies“ unter dem Einfluss gemeinsamer Willensbildungsprozesse und europarechtlicher Vorgaben in den Blick nahm (Radaelli 2003; Bulmer 2007). Allerdings hat sich in der Debatte recht schnell herausgestellt, dass sich vertikale Europäisierungsimpulse an nationalen Pfadabhängigkeiten brechen und nicht notwendigerweise einer Konvergenz zuarbeiten, weshalb vor allem von „differential impacts“ gesprochen wurde (Börzel 2005; Bulmer und Padgett 2005; Héritier et al. 2001; Knill et al. 2009; Knill und Lehmkuhl 2000). In diesem Zusammenhang sind dann auch Implementations- und Compliance-Defizite herausgearbeitet worden (Duina 1997; Falkner et al. 2007; Panke 2007), wobei die politik- und rechtswissenschaftliche Forschung darunter die mangelnde Umsetzung europäischen Rechts in nationale Gesetze, Verordnungen und Richtlinien meint und vornehmlich nicht den administrativen Vollzug.

Damit bleibt unklar, welche Schlussfolgerungen für den Bereich des Verwaltungshandelns zu ziehen sind. Zu vermuten wäre, dass die Einschränkungen bei der Umsetzung europäischer Vorgaben auf dem langen Weg bis zum administrativen Vollzug auf lokaler Ebene noch umfassender ausfallen dürften. Indizien hierfür gibt es genug, blicken wir etwa auf die asylpolitischen Richtlinien und Verordnungen der EU. So haben sich die Mitgliedsländer zwar auf deren Umsetzung verpflichtet, aber auf der behördlichen Ebene wird immer wieder von signifikanten Vollzugsdefiziten berichtet, die auch systematische Züge annehmen können (Tsianos und Karakayalı 2010; Toshkov und de Haan 2013; Bast 2014). Dies liegt zum einen an der Vielfalt der Rechtskulturen und -traditionen sowie der Verwaltungs- und Personalstrukturen. Zum anderen institutionalisiert das GEAS auch politisch-rechtliche Ambivalenzen und Konflikte, denken wir etwa an die der Asylpolitik inhärenten Interessen- und Wertekonflikte, die auf die Spannungen zwischen innerer Sicherheit bzw. restriktiver Zuwanderung und Menschenrechts- bzw. Flüchtlingsschutz zurückzuführen sind (Huysmans 2000; Bohmer und Shuman 2010; El-Enany 2013). Schließlich kann ein unzureichender Vollzug auch eine Strategie der administrativen Problemverschiebung sein (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen 2015, S. 70 ff.; Bast 2014).

Die bislang dargelegte Literatur hilft uns damit zwar, die Problemstellung dieses Beitrags zu benennen, denn es ist unklar, ob, auf welche Weise und in welchem Ausmaß sich das lokale Verwaltungshandeln überhaupt innerhalb des europäischen Rechts- und Institutionengefüges verändert und europäisiert. Hinweise zur Beant-

wortung dieser Fragen liefert sie aber nur in einem sehr eingeschränkten Maße, weshalb wir uns verwaltungswissenschaftlichen und -soziologischen Studien zuwenden müssen. Auch diese Forschungsarbeiten unterstreichen zunächst die Bedeutung der rechtlichen Integration Europas, denn mit der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen wurde die länderübergreifende Kooperation zwischen den Asylbehörden zu einer drängenden Angelegenheit (vgl. Baldwin-Edwards und Schain 1994; Marinho und Heinonen 1998; Taschner 1997). Allerdings ist dieser politisch induzierte Handlungsdruck eine keinesfalls hinreichende Bedingung für die beobachtbaren Europäisierungsprozesse.

Zwei ergänzende Einsichten haben die bisherigen Forschungen herausgearbeitet: Einerseits verweisen soziologische Arbeiten gerne auf die Rolle politischer und administrativer Eliten (Haller 2009; Bach 2008). Demzufolge ist der europäische Integrationsprozess einer legalistisch-bürokratischen Logik der Verrechtlichung und Bürokratisierung verpflichtet, weil die Institutionalisierung der EU ganz wesentlich als Elitenprojekt betrieben wurde. Die enge Zusammenarbeit zwischen Politikern, Spitzenbeamten und Funktionären der verschiedenen Länder brachte transnationale Netzwerke oder Gemeinschaften hervor, die Protagonisten, Träger oder Scharniere der europäischen Integration wurden. In diesem Zusammenhang wird von der Genese einer europäischen Beamtenschaft (Haller 2009, S. 146 ff.), einer politisch-administrativen Fusionsbürokratie (Bach 1999; Wessels 2003) oder von ausdifferenzierten Netzwerk-Bürokratien (Bach 2008) gesprochen. Die Transmission in die Mitgliedsländer hinein wird durch den Aufbau einer „Stellvertreterbürokratie“ in den jeweiligen Ländern beflügelt (Haller 2009, S. 235 ff.), die sich mit der Umsetzung europäischen Rechts befasst. Aber auch nationale Beamte wirken – neben Mitarbeitern der Europäischen Kommission und zahlreichen Experten und Interessengruppen – in Ausschüssen an der Vorbereitung von EU-Rechtsakten, etwa im Asylbereich (Tomei 2001, S. 103), mit, an deren Umsetzung sie dann beteiligt sind.

Andererseits wird auf die Etablierung und Institutionalisierung von länderübergreifenden Kooperationsformen hingewiesen, die Sozialisations- und Vergemeinschaftungseffekte erzeugen. Für den Bereich der Politikformulierung ist hinlänglich dokumentiert worden, dass den vielen europäischen Arbeitsgremien und Ausschüssen ein „konsensfördernder Diskursstil“ (Bach 2008, S. 119) zu eigen ist, der Prozesse der kognitiven Konvergenz in Bezug auf Problemwahrnehmungen, „policy“-Ideen und Lösungsansätze in Gang setzt (Knill und Lehmkuhl 2000; Radaelli 2003, S. 43). Doch auch im Bereich der vollzugsrelevanten Verwaltungskooperation zeigen vorliegende Studien eindrücklich (Bartels 1996; Tomei 2000; Ette und Kreienbrink 2008; Thym 2010, S. 346–377), dass die Behördenzusammenarbeit eine eigene Dynamik entwickelt. Denn die Kooperation bringt praktische Probleme bei der Umsetzung der europäischen Regelungen ans Tageslicht, die eine Intensivierung der Arbeitsbeziehungen nach sich ziehen. Und die Etablierung regelmäßiger Arbeitskontakte fördert auch das gegenseitige Vertrauen, das einer weiteren Zusammenarbeit zweckdienlich ist (Tomei 2001, S. 119). Schließlich sind der Informations- und Erfahrungsaustausch, die Vertrauensbildung und das gemeinsame „trouble shooting“ förderlich für die Genese gemeinsamer Problemdefinitionen und Wissensbestände, womit sie auch zur „transnationalen Suche nach der bestmöglichen Lösung“ (ebd., S. 109) beitragen.



Diese Befunde legen in ihrer Gesamtheit nahe, dass die rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Studien womöglich Recht haben, wenn sie von der Etablierung eines vernetzten Verwaltungsraums oder eines europäischen Verwaltungsbundes sprechen (Hofmann 2008; Siedentopf 2004; Goetz 2006; Schmidt-Aßmann und Schöndorf-Haubold 2005; Sydow 2006; Tomei 2000, S. 393). Allerdings weisen die bisherigen Einsichten Forschungslücken auf, insofern sie keinesfalls die Frage nach der Genese eines europäischen Verwaltungsfeldes bis hinunter auf den „street level“ zu beantworten erlauben. Immer noch wird die Verrechtlichung und Bürokratisierung vom Kopf aus gedacht, wonach europäische Institutionen und Eliten qua Recht und Weisung regieren. Dies gilt nicht nur für die elitensoziologische Europaforschung, sondern zu einem großen Teil auch für die Studien zur transnationalen Verwaltungskooperation, denn die untersuchten Instrumente und Maßnahmen siedeln sich primär auf den oberen Verwaltungshierarchien an. Ob Gefolgschaft bis auf die Ebene der Sachbearbeitung garantiert werden kann, ist fraglich. Des Weiteren werden Europäisierungsprozesse immer vom Kreis der Beteiligten aus beschrieben und analysiert, ohne dass ausreichend geklärt wird, ob die Beobachtungen auch auf die überwiegende Mehrheit der nicht direkt beteiligten Verwaltungsabteilungen und -mitarbeiter übertragen und generalisiert werden können.

Für eine europasozilogische Analyse des bürokratischen Feldes ist eine konsequentere Berücksichtigung der „street-level bureaucracy“ (Lipsky 2010) unerlässlich, denn erst auf der Ebene des lokalen Vollzugs realisiert sich staatliche Herrschaft, weshalb die Genese eines europäischen Verwaltungsfeldes auch auf der Ebene des praktischen Verwaltungshandelns nachgewiesen werden müsste. Vertikale Konzeptionen der Europäisierung helfen hier nicht weiter, denn die Genese eines europäischen Verwaltungsfeldes lässt sich angesichts der beschriebenen Pfadabhängigkeiten und Implementationsdefizite nicht politisch und rechtlich verordnen. Daher soll im Folgenden stärker auf Strukturen und Prozesse einer „horizontalen Europäisierung“ verwiesen werden (Mérand 2012). Allerdings bestehen in diesem Bereich auch die meisten Forschungslücken. Denn die beschriebenen Studien zur transnationalen Verwaltungskooperation bleiben bruchstückhaft. Untersuchungen der „street-level bureaucracy“ in Asylbehörden liegen zwar in Form von Einzelfallanalysen (z. B. Scheffer 2001; Eule 2014; Wettergren und Wikström 2014) und Ländervergleichen vor (z. B. Jubany 2011; Lahusen und Schneider 2016). Europäische Grenzschutzmaßnahmen und Datenbanksysteme sind ebenfalls erforscht worden (Andrijašević et al. 2005; Tsianos und Karakayalı 2010; Engelmann 2014; Bigo 2014). Aber die empirische Erforschung transnationaler Strukturen des Verwaltungshandelns im engeren Sinne und eine diesbezüglich interessierte Theoriediskussion stehen noch in den Anfängen.

### 3 Ansätze einer Soziologie des bürokratischen Feldes Europas

Die vorliegenden Überlegungen gehen von einem feld- und praxistheoretischen Ansatz aus, der in der Tradition Pierre Bourdieus (1987, 1998) steht. Gegenüber der bisherigen Forschung eröffnet dieser Ansatz Erkenntnisgewinne, die vor allem in drei Bereichen zu erwarten sind. Erstens zwingt uns die Feldtheorie, die Frage



nach der Europäisierung nationaler Verwaltungsstrukturen aus der Fixierung auf konstitutionelle, institutionelle oder organisatorische Aspekte zu lösen, um Handlungsprobleme und -strukturen zu favorisieren. So definiert Bourdieu ein Feld als einen gesellschaftlichen Teilbereich, der auf die Produktion und Reproduktion von zentralen gesellschaftlichen „Gütern“ ausgerichtet ist und in dem folglich um ein zentrales gesellschaftliches „enjeu“ gerungen wird (Bourdieu 1991, S. 70 f.; 1997). Parallelen zum Differenzierungstheorem sind offenkundig, da Bourdieu ebenfalls davon ausgeht, dass Felder Produkte einer historischen Ausdifferenzierung von gesellschaftlichen Teilbereichen und einer diesbezüglichen Institutionalisierung eigener Handlungsarenen, -strukturen oder -rationalitäten sind (vgl. Lepsius 1990). Und auch er spricht der Bürokratie eine politische Funktion zu (insbesondere die der Herrschaftssicherung mittels kollektiv bindender Entscheidungen; vgl. dazu auch Parsons 1960; Luhmann 1971). Allerdings legt er mehr Gewicht auf die Genese des bürokratischen Feldes, da er in diesem Feld einen eigenen, gar zentralen Ort der Austragung gesellschaftlicher Konflikte sieht, dessen institutionelle und organisatorische Gestalt erst aus diesen Kämpfen erwächst (Bourdieu 2014). Ob und wie sich ein „europäischer Verwaltungsraum“ (Siedentopf 2004; Hofmann 2008) auf Grundlage nationalstaatlicher Bürokratien herausbildet, erfordert damit eine Analytik, die die Konflikte, „Spieleinsätze“ und (Re-)Produktionsstrategien innerhalb dieses Kräftefeldes zum Ausgangspunkt der Erörterung macht.

Zweitens bringt der Ansatz für die europasozioökologische Diskussion wichtige Impulse mit sich (Mérand 2012; Kauppi 2012). Bislang ist die Diskussion zur Verrechtlichung und Bürokratisierung noch zu stark von konvergenztheoretischen Postulaten dominiert, die damit dem Leitbild einer Harmonisierungspolitik qua Recht und Bürokratie folgen. Zumeist liegt der Fokus auf der Annahme, dass Integrationsfortschritte letztlich an der wachsenden Konvergenz der von Regulierungsmaßnahmen betroffenen Gesellschaftsbereiche gemessen werden können (Scharpf 2002; Holzinger et al. 2007; Vink 2010). Damit wird im Umkehrschluss davon ausgegangen, dass die Persistenz, gar Zunahme länderspezifischer Unterschiede als Belege für ein Scheitern des Integrationsprozesses auf der Ebene der Politikformulierung, -übernahme oder -implementation verstanden werden müssen. Der feldtheoretische Ansatz eröffnet wichtige Korrekture, da er einen konflikttheoretischen Grundgedanken präferiert, der Felder als Konfliktarenen und Kräfteverhältnisse versteht, die vielfältige Relationen und Konfigurationen herausbilden können. Die Konstituierung von europäischen Feldern muss daher nicht notwendigerweise Vereinheitlichungsprozessen zuarbeiten, sondern kann auch mit Differenzierungs- und Fragmentierungsprozessen einhergehen. Dem feldtheoretischen Ansatz zufolge kommt es darauf an, die konkreten, feldspezifischen Strukturierungsdynamiken zu ermitteln.

Drittens liegt das Potenzial der Bourdieu'schen Analytik auch in der Freilegung einer bislang vernachlässigten Dimension der Europäisierung qua Bürokratisierung: die des praktischen Verwaltungshandelns. So soll im Folgenden praxistheoretisch argumentiert werden (Bourdieu 1998; Hillebrandt 2014; Reckwitz 2003), dass sich die Genese eines europäischen Verwaltungsfeldes zwar mit Rekurs auf eine über ein „enjeu“ konstituierte Arena von Akteuren, Kräfterelationen und Konflikten erklären lässt. In praxistheoretischer Hinsicht ist aber hinzuzufügen, dass sich die Strukturen dieses Feldes erst auf der Grundlage (transnationaler) Praktiken entfalten und

verfestigen. Dabei geht es um (transnational) reorganisierte Verwaltungsroutinen und um deren Objektivierung in einer Vielzahl von Dingen, die für die lokale Verwaltungspraxis handlungsleitend und für deren gesamteuropäische Rekonfiguration strukturbildend sind. In dieser Hinsicht entwickelt Europa eine eigene Faktizität, die allerdings nicht von den feldspezifischen Kräfterelationen und Praktiken abstrahiert werden darf.

### 3.1 Europäische Asylverwaltung als Feld

Der Bezug auf Bourdieus Werk mag zunächst erstaunen, denn seine Gesellschaftstheorie hat einen nationalen Bias, und dies gilt erst recht für seine Staats- und Bürokratiethorie, die sich am nationalstaatlichen Ordnungsmodell abarbeitet (Bourdieu 1998, S. 91 f.; 2001, 2004, 2014). Dies ist allerdings primär seiner zeitdiagnostischen Fragestellung geschuldet, möchte er doch die Genese moderner Gesellschaften in ihrer dominanten Ordnungsstruktur erklären. Hier rückt er den Staat (und ihm zufolge auch das bürokratische Feld) konzeptionell in das Zentrum seiner Aufmerksamkeit, denn die Entstehung moderner Gesellschaften sieht er als einen Prozess der Ordnungsbildung, die sich in Form des Staates institutionell herausbildet, fixiert und stabilisiert. Demnach „ist der Staat konstitutiv für die soziale Ordnung“ (Bourdieu 2014, S. 325), weil er das gesellschaftliche Leben strukturiert, etwa im Bildungsbereich, indem er „dauerhafte, endgültige Teilungen einrichtet, die oft unüberwindlich sind, weil sie in die individuellen Körper eingeschrieben sind und weil sie den Körpern von der sozialen Welt unaufhörlich in Erinnerung gebracht werden“ (ebd., S. 299). Der Staat ist damit aber keineswegs die Spitze der Gesellschaft, die in andere Felder oder Teilbereiche hineinregiert, sondern vielmehr die (wandelbare) Form, die sich moderne Gesellschaften gegeben haben (Bourdieu 1998, S. 106 ff.). So beschreibt er die Geschichte moderner Gesellschaften als einen Prozess der Konzentration gesellschaftlich bedeutsamer Güter (ökonomisches, kulturelles, informationelles Kapital, soziales Kapital, vor allem aber symbolisches Kapital) in den Händen eines zentralisierten Herrschaftsapparates, dem Staat, der zunächst eine dynastische, sodann eine bürokratische Reproduktionslogik entfaltet und fixierte.

Das bürokratische Feld nimmt in der Bourdieu'schen Gesellschaftstheorie folglich eine besondere Position ein, insofern es für die Gesellschaft als Ganzes konstitutive Kämpfe austrägt und besiegelt. „Das bürokratische Feld als dasjenige, in dem Normen gesetzt werden, die die übrigen Felder betreffen, ist selbst ein Kampffeld, auf dem man die Spuren aller vergangenen Kämpfe wiederfindet“ (Bourdieu 2014, S. 638). Es ist der moderne, bürokratisch verfasste Staat, der das physische und symbolische Gewaltmonopol besitzt, wodurch er den Status quo mittels einer Vielzahl von Riten der Konsekration, Ratifizierung und Registrierung reproduziert und legitimiert (ebd., S. 259). Darin ist er Träger der „illusio“ des Allgemeinen, des Öffentlichen, des Gemeinwohls, die sich im bürokratischen Feld in der „doxa“ des Bindenden, Rechtmäßigen, Sachlichen und Rationalen konkretisiert.

Die ordnungsbildende und -stabilisierende Rolle des bürokratischen Feldes gilt für den Asylbereich uneingeschränkt, denn es definiert und reproduziert Außengrenzen, sobald es Staatsbürgerschaft, Aufenthaltstitel und eine Vielzahl teilbereichsspezifischer Rechte gewährt oder verwehrt und damit über die Exklusion bzw. Inklusion

der Asylsuchenden und das Ausmaß ihrer gesellschaftlichen Teilhabe (Zugang zum Bildungssystem, Arbeitsmarkt, politischen System etc.) entscheidet. Auch die Feststellung trifft zu, dass das bürokratische Feld im Asylbereich hoch konfliktthaft ist, denn nicht nur die konkrete Entscheidungspraxis lokaler Behörden wird in der Öffentlichkeit kritisch begleitet, auch das Ausmaß der gesellschaftlichen Inklusion und Teilhabe Asylsuchender wird politisch und rechtlich wiederkehrend diskutiert und verändert. Entscheidend für Bourdieus Annahme aber ist der Umstand, dass die legal-bürokratische Reproduktionslogik des Asylfeldes selbst nicht grundlegend infrage gestellt wird. Und dieser Umstand gilt vor allem für die asylpolitischen und -rechtlichen Veränderungen, die mit der Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einhergingen. Die rechtliche Vergemeinschaftung sollte die nationalen Verwaltungsstrukturen nicht aussetzen, sondern in einen „vernetzten Verwaltungsraum“ (Goetz 2006; Hofmann 2008) integrieren und optimieren. Mitgliedsstaaten mögen politisch über Kreuz liegen, sobald es um die Art und das Ausmaß der Aufnahme von Zuwandernden geht. Aber die Notwendigkeit einer administrativen „Prozessierung“ ist unbestritten, und das ungebrochene Vertrauen in die bürokratische Kleinarbeitung des Problems zeigt, wie fest das GEAS auf einer gemeinsam geteilten „illusio“ und „doxa“ fußt. Einzig eine Frage scheint offen zu sein: Soll das bürokratische Feld eine ausschließlich nationalstaatlich segmentierte Ordnung beibehalten oder transnationale Strukturen mit stärker zentralisierten Zuständigkeiten und Verwaltungen entwickeln? Welche Sichtweise sich durchsetzt, hängt der Bourdieu'schen Analytik zufolge davon ab, welche Richtung die Konflikte innerhalb der politischen Arena, vor allem aber innerhalb des bürokratischen Feldes bis auf die Ebene des praktischen Verwaltungshandelns nehmen. Denn das GEAS mobilisiert durch sein Harmonisierungsbestreben nicht nur unterschiedliche politische und administrative Eliten, sondern auch vom Nationalstaat materiell und symbolisch abhängige Beschäftigte, die unterschiedliche Problemdefinitionen, Wissensbestände, Handlungsroutinen und Legitimationsideen zu wahren oder zu verändern suchen. Wichtig ist also auch, was sich in der Praxis durchsetzt.

Die bisherigen Erörterungen legen nahe, dass Bourdieus feldtheoretische Analytik von seiner zeitdiagnostischen Fixierung auf den Nationalstaat befreit und für die Europasozio­logie genutzt werden kann (Mérand 2012; Kauppi 2012). Folgen wir den Kernannahmen seiner Feldtheorie, so ist davon auszugehen, dass sich die segmentäre Ordnung und nationalstaatlich separierte Reproduktionslogik des bürokratischen Feldes verändern wird, sobald eine Reihe von Entwicklungen einsetzt. Zu nennen sind die europäische Vergemeinschaftung des feldspezifischen „enjeu“, die damit einhergehende Erweiterung des Kreises der beteiligten Akteure mit Blick auf die Produktion und Reproduktion der betreffenden Güter und die Institutionalisierung neuer feldspezifischer Regeln, Problem- und Weltdeutungen (doxa), die den Kämpfen und Kräfte­relationen eine neue legitimierte Grundstruktur und Dynamik verleihen.

Diese strukturbildenden Entwicklungen sind im Bereich des Asylverwaltungshandelns zweifelsfrei auszumachen. So hatten wir bereits festgestellt, dass die EU mit dem Abkommen von Tampere im Jahre 1999 das GEAS auf den Weg brachte, um den im Amsterdamer Vertrag verankerten „Schengener Raum“ migrationspolitisch einzuhegen (Lavenex 2001). Obschon das Politikfeld weiterhin als Flickenteppich

angesehen werden muss, hat es doch in zwei Bereichen die Problembehandlung merklich vergemeinschaftet. Einerseits sind Maßnahmen der (polizeilichen) Grenz-sicherung nach Innen und Außen (z. B. Visabestimmungen, Drittstaatenregelungen, Rückübernahmeabkommen, bilaterale Zusammenarbeit mit Beitritts- und Anrainerstaaten, Aufbau der Grenzbehörde Frontex) zu nennen (Fischer-Lescano und Tohidipur 2007; Mau et al. 2008; Laube 2013; Klepp 2011; Eig Müller 2012). Andererseits wird daran gearbeitet, die Praxis der Asylbehörden zu harmonisieren. Neben einer Vielzahl von Verordnungen und Richtlinien (Kriterien, Verfahren und Standards der Schutzgewährung) hat die EU auch eine Reihe von Organen und Instrumenten der Verwaltungskooperation auf den Weg gebracht. Zu nennen sind „umbrella“-Organisationen wie das „European Union Network for Asylum Practitioners“ (EURASIL), die „High-Level Working Group on Asylum and Migration“ (HLWG) oder das 2010 gegründete „European Asylum Support Office“ (EASO), das Trainings- und Schulungsmaßnahmen anbietet, Berichte über die Lage in wichtigen Herkunftsländern herausgibt und ein regelmäßiges Monitoring der Flüchtlingspolitik der Mitglieds-länder durchführt. Hinzu kommen Amtshilfen und Fördermaßnahmen des Personen- und Erfahrungsaustausches wie etwa „Technical Assistance and Information Exchange“ (TAIEX), das Twinning-Projekt oder der bilaterale Austausch von Liaison-Beamten.

Vor allem aber stellte die Dublin-Verordnung in ihren aufeinander folgenden Fassungen die Verwaltungsbehörden ganz Europas in einen Arbeitszusammenhang, denn für die Bearbeitung von Asylanträgen ist in der Regel das Land zuständig, in dem der Asylantragsteller zuerst aktenkundig wurde (Dolk 2011; Bast 2014). Mit dem GEAS und den sukzessiv weiterentwickelten Regulierungen wurden Mindestnormen und Standards für die Garantie der Gleichwertigkeit der Verfahren, gemeinsame Datenbanken zum automatisierten Abgleich von Fingerabdruckdaten, Verfahren zur Abwicklung von Rückführungen, Schulungsmaterialien u. v. m. etabliert. Auf dieser Basis errichtet Dublin „eine lückenlose Asylzuständigkeitsordnung“ (Bast 2014), die das „enjeu“ des Asylverwaltungsfeldes „europäisiert“. Denn einerseits soll Dublin garantieren, dass Asylanträge einem zuständigen Staat zugewiesen werden, um das Problem der „refugees in orbit“ zu vermeiden (Schuster 2002); zugleich soll die Mehrfachbelastung der Asylbehörden im Schengener Raum durch die Alleinzuständigkeit einzelner Länder ersetzt werden. Damit machen die Dublin-Verordnungen andererseits die Prüfung der Zuständigkeit, entsprechende Abstimmungen und mögliche Rückführungen zu einer Daueraufgabe im Behördenalltag, gleichermaßen wie sie gegenseitige Verantwortlichkeiten und Abhängigkeiten schaffen. Schließlich spielt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eine große Rolle für nationale Verwaltungen (Ippolito 2013). Europäische Direktiven und ihre gerichtlichen Überprüfungen werden über mehrere Instanzen an die Entscheider auf dem „street level“ weitergegeben und fließen in ihr tägliches Arbeiten etwa in Form von Textbausteinen, Gerüstbescheiden und Leitsätzen ein (Schneider 2014; Schittenhelm et al. 2015).

Damit wird die Verwaltung von Flucht und Asyl zu einer vergemeinschafteten Aufgabe, die eine administrative Arbeitsteilung über die Landesgrenzen hinweg etabliert. Diese arbeitsteilige Verwaltung von Asyl ist keineswegs abgestimmt und

konsensuell akzeptiert, sondern impliziert gegenseitige Zumutungen, Ungleichheiten, Asymmetrien und Konflikte. Die Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16 hat diese Widersprüche und Spannungen ins öffentliche Bewusstsein gehoben, allerdings gehören sie schon seit Anbeginn zur Realität des Dublin-Systems. Mit Dublin und der Idee „sicherer Transitstaaten“ konnten Asylbewerber „zurückgeführt“ werden. Dies entlastete die Länder West- und Nordeuropas, während es die süd- und ost-europäischen Staaten belastete, die durch ihre Lage an den Außengrenzen der EU immer schon eine Hauptlast zu tragen hatten. Aus Überforderung oder Boykothaltung gegenüber dem Mangel an „europäischer Solidarität“ unterblieb in manchen dieser Länder bereits früh die polizeiliche und behördliche Erfassung der Asylbewerber, womit sie faktisch wieder zu „Transitländern“ wurden (Andrijasevic et al. 2005; Tsianos und Karakayali 2010; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen 2015, S. 70 f.). Darüber hinaus wurde die Rückführung von Flüchtlingen nach Griechenland in allen Ländern der EU bereits 2011 ausgesetzt, da der EuGH und der EGMR in Urteilen aus den Jahren 2011 und 2012 schwerwiegende Defizite bei den griechischen Verfahrensabläufen und Unterbringungspraktiken feststellten und die Mitgliedsländer generell dazu verpflichteten, die Asylpraxis anderer EU-Staaten auf „systemische Mängel“ zu überprüfen (Lieven 2012). Mit dem Urteil vom November 2014 entschied der EGMR zudem, dass auch im Falle von Ländern wie Italien, in denen nicht von systematischen Mängeln gesprochen werden könne, eine Rückführung ausbleiben müsse, sofern das Aufnahmeland keine „individuellen Garantien“ einer angemessenen Schutzgewährung zusichern könne (Fall „Tarakhel vs. Switzerland“).

Infolge all dieser Entwicklungen wurden wiederum die Mitgliedsstaaten im Kern Europas (insbesondere Ungarn, Österreich, Schweden und Deutschland) im Jahr 2015 zu den Ländern mit den proportional höchsten Asylbewerberzahlen. Das GEAS etablierte somit nicht nur ein Feld dauerhafter gegenseitiger Beobachtungen, sondern auch relationale „Spiele“ der Problemvermeidung, -verschiebung oder -lösung, die durch die anhaltend hohen Zuwanderungszahlen der Jahre 2015/16 nur an Intensität und Umfang zunahm. Obschon sich die EU-Institutionen vorgenommen haben, diese Problematik durch eine Reform des Dublin-Systems zu lösen (Europäische Kommission 2016), ist davon auszugehen, dass die Konflikt- und Krisenanfälligkeit des GEAS nicht überwunden werden wird.

Diese rechtlich verordnete, spannungsreiche Arbeitsteilung ist Teil der Realität des Verwaltungshandelns vor Ort. Angesichts des Unvermögens der Regierungen und EU-Institutionen, ein faires „burden sharing“ zu vereinbaren, steigt der durch das GEAS generierte Handlungsdruck am greifbarsten auf der lokalen Ebene. Zu nennen sind Bearbeitungsrückstaus (Thränhardt 2014) in den Asylbehörden der Kernländer Europas wie auch wiederkehrende Berichte und Proteste zu strittigen Asylentscheidungen, Ausweisungen und skandalösen Unterbringungspraktiken. Den Mitarbeitern ist die „europäische Dimension“ dieser Situation bewusst (Schittenhelm 2015). Damit ist aber keineswegs gemeint, dass sie ein einheitliches und koordiniertes Handeln innerhalb Europas befürworten und aktiv betreiben. In vielen Bereichen bleibt die Verwaltungspraxis von eingespielten Routinen, widersprüchlichen Anforderungen und expliziten Widerständen geprägt. Die „europäische Dimension“ ist vielmehr in dem Bewusstsein verankert, Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft zu sein. Denn Asylverwaltung ist bis in die lokale Entscheidungspraxis hinein ein

hochgradig interdependenter Handlungsbereich geworden: Innerhalb des Schengen Raums und des GEAS wird das Verwaltungshandeln in einem Mitgliedsland zur praktischen Voraussetzung des Gelingens der behördlichen Arbeit in anderen Ländern.

### 3.2 Formalisierung und Materialisierung transnationalen Verwaltungshandelns

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass die feldtheoretische Perspektive Entwicklungen im Bereich des Asylverwaltungshandelns angemessen zu beschreiben und zu erklären erlaubt. Das konkrete Verwaltungshandeln ist zwar immer noch nationalstaatlich segmentiert, aber wechselseitig verschränkt und arbeitsteilig strukturiert. Dieser Argumentationslinie folgend bliebe das europäische Verwaltungsfeld aber rein äußerlich, nämlich kraft Recht, konstituiert. Dies wäre auch für die Bourdieusche Feldtheorie zu wenig, denn eine staatlich konturierte Ordnung fußt nicht nur auf einem institutionell verankerten physischen und symbolischen Gewaltmonopol, das automatisch Gefolgschaft garantiert. Davon kann keineswegs ausgegangen werden. Diese Skepsis ist nicht nur angesichts der Forschungsergebnisse zu den Implementations- und Vollzugsdefiziten innerhalb der EU angebracht (Falkner et al. 2007; Duina 1997; Panke 2007; Tsianos und Karakayalı 2010; Bast 2014). Auch mikrosoziologische und ethnografische Studien zum Verwaltungshandeln bestätigen die Einsicht, dass die Behördenpraxis auf dem „street level“ eigenen Interaktions- und Entscheidungszwängen unterliegt, die von den formalen Organisationszielen und -routinen abweichen können (Lipsky 2010; Scheffer 2001; Eule 2014). So kommt eine Studie zum Verwaltungshandeln schwedischer und deutscher Asylbehörden zu dem Ergebnis, dass lokale Arbeitsroutinen und Wissensbestände recht träge auf Veränderungen reagieren. Bestehende Verwaltungsstrukturen und Arbeitsabläufe werden minimalistisch oder additiv an die EU-Richtlinien angepasst, da die Einrichtung spezialisierter Abteilungen und Funktionen (beispielsweise Europareferate, Dublin-Abteilungen bzw. spezialisierte Sachbearbeiter) die etablierten Verwaltungspraktiken in anderen Verfahrensbereichen gegenüber den betreffenden Veränderungen immunisiert. Europäische Schulungsangebote und Wissensbestände werden selektiv übernommen, so sie anschlussfähig an die Prioritäten und Handlungsroutinen in den Ländern sind. Und auf der Ebene des Personals verteidigen viele die landesspezifischen Rechtstraditionen und Arbeitsweisen gegenüber den europäischen Anforderungen und Vorgaben (Schneider und Wottrich 2016; Schittenhelm 2015).

Eine feldtheoretische Analyse muss folglich auch auf der Ebene des konkreten Verwaltungshandelns aufzeigen können, wie sich die administrative Arbeitsteilung von Flucht und Asyl sozialräumlich neu konfiguriert und stabilisiert. In dieser Hinsicht ist eine praxistheoretische Fortschreibung notwendig: Es gilt zu klären, wie Verwaltungsabläufe über Landesgrenzen hinweg „horizontal“ reorganisiert und damit transnationalisiert werden. Die an Bourdieu angelehnte Praxistheorie (Bourdieu 1987, S. 147 ff.; 1998) bietet hierfür Erkenntnisgewinne, denn mit ihr gehen wir davon aus, dass das Verwaltungshandeln auf dem „street level“ weder von rechtlich-politischen Kontextbedingungen, noch von den individuellen Präferenzen und



Intentionen, Wissensformen und Handlungen der einzelnen Behördenmitglieder determiniert wird. Verwaltungshandeln konstituiert sich vielmehr mittels kollektiver Handlungsroutinen mit eingeschriebenen intersubjektiv geteilten Rollenerwartungen, Wissensbeständen und Deutungen (Reckwitz 2003; Hillebrandt 2014).

Feld- und praxistheoretische Postulate sind insofern verknüpft, da feldinterne Konflikte gerade auf der Ebene des praktischen Verwaltungsvollzugs virulent werden dürften. Anlass zu dieser Vermutung gibt die mikrosoziologisch inspirierte Organisationsforschung, die beim Vollzug eine Reihe von Ambivalenzen und Konflikten identifiziert hat, die in Bürokratien angelegt sind. So wird das bürokratische Handeln von formalen Organisationsstrukturen und Arbeitsprozessen ebenso geformt wie von informellen Routinen und Interaktionen (Lipsky 2010; Triandafyllidou 2003); es muss den Produktivitätsanforderungen einer standardisierten Massenabfertigung genauso gerecht werden wie einer professionellen Kriterien entsprechenden Einzelfallprüfung (Sorensen und Sorensen 1974; Dunkerley et al. 2005); und es muss innerhalb hierarchischer Kontrollstrukturen praktische Handlungsautonomie sichern (Evans 2011; Heyman 1995). Nicht selten manifestieren sich diese Spannungen auch in strukturellen Konflikten zwischen Statusgruppen und Hierarchieebenen, z. B. zwischen Behördenleitung, „case worker“ und Verwaltungspersonal.

Die Genese eines europäisierten Verwaltungsfeldes dürfte sich in diesen Ambivalenzen und Spannungen unmittelbar bemerkbar machen. Genauer gesagt ist zu vermuten, dass die Bemühungen einer rechtlichen und administrativen Harmonisierung des Vollzugs primär auf Formalisierung und Standardisierung setzen, Reibungen und Widerstände auf der Ebene des „street levels“ auslösen und damit nur sekundär oder vermittelt die informellen Routinen des praktischen Verwaltungshandelns prägen können. Dies lässt sich an den praktischen Anforderungen der Verwaltungskooperation innerhalb des GEAS gut nachzeichnen.

Folgen wir der Beobachtung, dass Verwaltungshandeln durch Rechtmäßigkeit, Regel- und Verfahrensmäßigkeit, Sachlichkeit, Fachlichkeit, Aktenmäßigkeit und Arbeitsteiligkeit gekennzeichnet ist (Weber 1980), so wird offenkundig, durch welches Einfallstor sich die „horizontale Europäisierung“ des Verwaltungshandelns vollzieht: Es besteht in der horizontalen Öffnung des Verwaltungshandelns durch Verfahren. Diese Öffnung ist nicht nur auf der Ebene der Interaktionsordnungen zu beobachten, sondern gerade auch in Bezug auf ihre Materialität, die in den letzten Jahren vermehrt in das Zentrum der sozialtheoretischen Debatte gerückt wurde (Reckwitz 2003; Latour 2010).

Diese sozialräumliche Neuordnung des Verwaltungshandelns ist nichts Außergewöhnliches, denn asylrechtliche Verfahrensabläufe waren immer schon arbeitsteilig organisiert und bedurften der Zusammenarbeit innerhalb von wie auch zwischen einzelnen Behörden (Asyl- und Ausländerbehörden, Gerichte, Polizei etc.). Mit den Dublin-Verordnungen wurde der Kreis der zuständigen Behörden damit bloß erweitert. Allerdings ist diese Erweiterung folgenreich, denn mit ihr wurden eine Zuständigkeitsprüfung und ein Kooperationsgebot über die Landesgrenzen hinweg verbindlich fixiert. Diese europäische Rekonfiguration von Verwaltungsabläufen ruft zunächst Kontaktnetzwerke und Interaktionsmuster hervor, die vor allem auf gehobenen Dienststufen angesiedelt sind. Auf dieser Ebene geht es um die Entwicklung und Überprüfung der nationalen und zwischenstaatlichen Verfahren mit ihren Wis-



sensbeständen, Regelungen und Deutungen. Zu nennen ist z. B. EURASIL, das sich regelmäßig zum Informations- und Erfahrungsaustausch trifft und die Situation in den Herkunfts- und Transitländern, paradigmatische Fälle und nationale Rechtsprechungen mit Blick auf Implikationen für das Verwaltungshandeln bespricht. Hinzu kommen nationale Stabsstellen und zwischenbehördliche Arbeitsgruppen in den jeweiligen Ländern (Schmidt-Aßmann 1999; Sydow 2004). Gefördert werden auch Amtshilfen und der Austausch von Liaison-Beamten, die die Arbeit in sensiblen Bereichen (insbesondere Dublin-Verfahren, Umgang mit europäischer Rechtsetzung, Informationen zu Herkunftsländern) verbessern sollen. Auf den gehobenen Hierarchieebenen der nationalen Asylverwaltungen wird Europa damit zu einem greifbaren Kontakt- und Erfahrungsraum, durch den die betreffenden Personenkreise gemeinsame Deutungsmuster und Wissensbestände, Vertrauensbeziehungen und Gemeinschaftsbindungen entwickeln (Tomei 2001). In dieser Hinsicht scheint sich zu bestätigen, dass die Europäisierung auch innerhalb der Asylverwaltungen von Eliten vorangetrieben wird.

Auf dem „street level“ dünnen sich diese transnationalen Kontakt- und Kooperationsformen aus. Es ist zunächst und vor allem das Dublin-Verfahren, das die Behördenmitarbeiter zu entsprechenden Arbeitskontakten veranlasst. Die diesbezüglichen Anforderungen lassen sich klar benennen. Ausgangspunkt jeder Antragsprüfung ist zunächst die Einsicht in die Datenbank EURODAC, die alle Fingerabdrücke der aktenkundig gewordenen Asylantragsteller innerhalb Europas sammelt und damit dokumentiert, in welchem Land die Person höchstwahrscheinlich den europäischen Regelungsbereich betreten oder einen Erstantrag gestellt hat. Mitarbeiter müssen die Zuständigkeit durch Akteneinsicht und Gespräche mit dem Asylantragsteller prüfen, wobei eine konkrete Entscheidung über die Rückführung von der Klärung diverser Fragen abhängt – hat ein Land z. B. ein Visum ausgestellt oder einen Aufenthaltstitel erteilt, besteht eine Familieneinheit mit Minderjährigen, sind Fristen eingehalten, Zuständigkeiten erloschen, herrschen „systematische Mängel“ im Zielland und können dort „individuelle Garantien“ gegeben werden? Im Folgenden stellen die Behördenmitarbeiter ggf. ein Übernahme- bzw. Wiederaufnahmeersuchen an die betreffenden Mitgliedsländer, wobei sie dies über DubliNet, einem elektronischen Datenaustauschsystem erledigen, das diese Abstimmung mittels elektronisch unterzeichneter Formulare und automatisierter Übersetzung weitgehend standardisiert hat. Sofern Einigung erzielt und der Antragsteller keinen rechtskräftigen Widerspruch eingelegt hat, müssen die Behördenmitarbeiter beider Länder die Modalitäten der Überstellung binnen sechs Monaten vereinbaren, denn andernfalls wechselt die Zuständigkeit zum aktuellen Aufenthaltsort des Antragstellers.

Die „horizontale Europäisierung“ des Verwaltungshandelns vollzieht sich damit über die stetige Formalisierung und Standardisierung der Behördenarbeit. Hinzu kommt, dass es während dieser Verfahrensschritte kaum zu direkten, persönlichen Arbeitskontakten zu den Kollegen im Ausland kommt, erfolgen diese doch über EURODAC und DubliNet und damit mittels automatisierter, elektronischer Formulare. Damit wird ersichtlich, dass die transnationale Öffnung behördlicher Praktiken vor allem über die Materialität der Aktenführung erfolgt. Auch dieser Aspekt, die Objektivierung rechtlicher, politischer und administrativer Wissensbestände und Praktiken in „Dingen“ (Latour 2010), ist für Bürokratien insgesamt kennzeichnend.

Aber gerade in diesem Bereich setzt eine objektgesteuerte Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns an, denn die Behördenmitarbeiter sehen sich in ihrer praktischen Arbeit mit Dingen konfrontiert, die zusehends eine europäische Handschrift tragen. Hierzu gehören Rechtsakte der Europäischen Union, die mit Verweis auf die Asylverfahrensrichtlinie von 2003 und die Rechtsprechung des EuGH und EGMR sehr konkrete Inhalte annehmen können. Es geht um Schulungsmaterialien wie dem EASO Training Curriculum, deren Module Leitbilder und Grundprinzipien, Arbeitskompetenzen und -techniken einer gemeinsamen Verfahrenspraxis vermitteln (Schneider und Wottrich 2016). Und es geht um elektronische Datenbanken wie EURODAC oder die Datenbank mit Informationen zu Herkunftsländern, die vom EASO und den Behörden verschiedener Mitgliedsländer bestückt werden und auf diese Weise die Wissensbestände vorhalten, die bei der Durchführung der Verfahren und der Erstellung der Bescheide zur Anwendung kommen (Engelmann 2014).

Die beschriebene Öffnung nationaler Verwaltungsverfahren betrifft bislang vor allem jene Bereiche des Asylverfahrens, in denen es um die Feststellung der Zuständigkeit im Rahmen der Dublin-Verordnungen geht. Hier ist eine transnationale Verwaltungskooperation mittels standardisierter, europaweit einheitlicher Formulare, elektronischer Datenbanken und Kommunikationsplattformen zur Regel geworden. Transnationale Kooperation wird im Sinne der Vereinfachung und Produktivität automatisiert, womit Ermessens- und Entscheidungsspielräume für alle an diesen Verfahren beteiligten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen minimiert werden. Allerdings hängt der Kreis der von dieser Transnationalisierung betroffenen Mitarbeiter von organisatorischen Festlegungen ab. So war das Dublin-Verfahren in den deutschen Behörden lange Zeit auf spezialisierte Abteilungen (die Dublin-Referate in Dortmund und Nürnberg) delegiert worden, während es seit Ende 2013 nun auch zum Aufgabenbereich bestimmter Sachbearbeiter in den Außenstellen gehört. In Schweden dagegen werden die Dublin-Verfahren weiterhin zentral in Stockholm durchgeführt.

Auch wenn der Kreis der unmittelbar betroffenen Mitarbeiter überschaubar und über die Zeit variabel ist, sind zentrale Verfahrenspraktiken transnational geöffnet worden. Damit haben sie auch Auswirkungen auf andere Verfahrensbestandteile. So ist die Anhörungs- und Entscheidungspraxis zwar weiterhin noch sehr stark von eingespielten Routinen und Traditionen geprägt (Schneider und Wottrich 2016). Die Praxis der Entscheider verändert sich aber auch in diesen Bereichen, denn durch die Erfordernisse des Dublin-Verfahrens und die Ansprüche der Dublin-Referate rücken Fragen stärker in den Mittelpunkt, die nichts mit den entscheidungsrelevanten Fluchtgründen im engeren Sinne zu tun haben, aber für andere Behördeneinheiten (Dublin-Referate, Sicherheitsreferate, Statistikabteilungen), für externe Behörden (Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Ausländerbehörden etc.) oder für die Abstimmung mit den Verwaltungen anderer Länder in Bezug auf Zuständigkeits- und Rückführungsfragen von Belang sind. Schließlich erfordert die Aktenführung eine beständige Beobachtung und Bewertung der Verwaltungspraxis anderer Mitgliedsstaaten, zu denen die Mitarbeiter durch die Rechtsprechung des EuGH und EGMR angehalten werden. Hinzu kommt, dass diese Art der Fallbearbeitung ein Mindestmaß an Vertrauen in die Verlässlichkeit, Rechtmäßigkeit, Sachlichkeit und Legitimität des Gesamtprozesses und der elektronischen Systeme voraussetzt.

Diesen rechtlichen Regelungen und Verfahrensvorgaben, Datenbanken und Kommunikationsplattformen ist der Wunsch nach einer – zumindest partiellen – Harmonisierung des lokalen Verwaltungshandelns abzulesen. Der gemeinsame Verwaltungsraum erfordert nämlich nicht nur eine grenzüberschreitende Verwaltungskooperation, sondern auch vergleichbare und anschlussfähige Verwaltungsprozesse. Hier nun setzt die oben beschriebene Formalisierung und Standardisierung der Verwaltungsabläufe an, deren Ziel letztlich die Einschränkung von Ermessens- und Entscheidungsspielräumen auf dem „street level“ ist. Diese Entwicklung ist als genereller Trend staatlicher Dienstleistungserbringung diagnostiziert worden (Howe 1992). Sie ist Folge der stetigen Verrechtlichung und Verregelung der Verwaltungspraxis (Rosenberger und König 2012). Auch der Siegeszug des Managerialismus mit seiner Outputorientierung (Budgetierung, Performanzkriterien, Qualitätssysteme etc.) und die Umstellung auf elektronische Workflow- und Verwaltungssysteme hat die Verwaltungsarbeit auf Effizienz orientiert, Arbeitsprozesse durchorganisiert und neue Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten eröffnet (Bovens und Zouridis 2002; Dunkerley et al. 2005). Am deutschen Fall hat Stephanie Schneider (2014) beispielsweise herausgearbeitet, wie die Entscheidertätigkeit, die bis in die 2000er-Jahre hinein noch dem Leitbild einer quasi-richterlichen Einzelprüfung folgte, sukzessive im Sinne eines standardisierten Massenbetriebs rationalisiert und damit abgewertet wurde.

Diese Europäisierung qua Formalisierung und Automatisierung stößt jedoch auf Grenzen. Es ist zwar richtig, dass die Verfahrenselemente, die eine grenzüberschreitende Kooperation benötigen, mittels gemeinsamer Vorgaben und Arbeitsmittel deutlich europäisiert sind; und auch die (justiziablen) Entscheide sind von Bezügen auf das europäische Recht durchsetzt. Große Unterschiede zeigen sich aber bei der Anhörungspraxis, der Bewertung des Falles und dem Prozess der Bescheiderstellung. Unberührt bleiben weitestgehend die dem Verfahren vor- und nachgeschalteten Aufgaben der Registrierung, Unterbringung und der Abschiebung. Hinzu kommt, dass die Verwaltungspraxis in vielen Aspekten durch informelle Wissensbestände und Routinen gekennzeichnet ist. Entsprechende Befunde zeigen sich beim Verhalten der „case worker“ während der Anhörungen, der Beweiswürdigung und Bescheiderstellung (Schittenhelm 2015; Dahlvik 2016). Doch auch in den stärker formalisierten Verfahrensbereichen lassen sich nationale und behördeninterne Varianzen beobachten, etwa bei der Nutzung der europäischen Datenbanken mit Informationen zu den Herkunftsländern (COI-Datenbanken; Gibb und Good 2013). Informelle Entscheidungsspielräume und -praktiken bestehen somit fort, wofür verschiedene Ursachen identifiziert werden. Gerade die Überfülle an rechtlichen und administrativen Vorgaben kann Entscheidungsspielräume vergrößern (Evans und Harris 2004). „Case worker“ müssen, um den Arbeitsanforderungen gerecht zu werden (Schittenhelm 2015), ein implizites Sach- und Verfahrenswissen entwickeln, das nicht selten durch die behördeninterne Sozialisation der Neulinge aufgebaut wird. Schließlich bleiben berufliche Standards „guter Arbeit“ ein wichtiger Referenzpunkt für die Arbeit der „street level bureaucrats“ (Schneider 2014).

Insgesamt zeichnen die Befunde ein differenziertes Bild. Einerseits stößt der Versuch einer Harmonisierung und Konvergenz der Behördenpraxis qua Formalisierung, Standardisierung und Digitalisierung auf Grenzen, da sich informelle Wissensbe-

stände, Handlungsrountinen und Loyalitäten als träge oder widerständig erweisen. Andererseits aber werden praktische Arbeitsabläufe im Einflussbereich des Dublin-Verfahrens wie auch darüber hinaus unabhängig von der Zustimmung des „street-level“-Personals verändert. Schließlich ist nicht ausgeschlossen, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen das GEAS und seine verschiedenen Instrumente (Amtshilfen, Schulungsangebote, Arbeitskontakte etc.) durchaus als persönlich-beruflichen Gewinn betrachten und nutzen können, um ihre Performanz und Handlungsautonomie zu verbessern.

Den feld- und praxistheoretischen Überlegungen zufolge liefern diese Beobachtungen Belege für eine spürbare „Europäisierung“. Von Bedeutung ist die grenzüberschreitende Verschränkung bestehender Verwaltungsstrukturen und -praktiken, die durch die gegenseitige Anerkennung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungen, das wechselseitige Beobachtungsgebot und die Bereitstellung gemeinsamer Wissensbestände abgesichert wird. Die EU erfindet das bürokratische Feld nicht neu, sondern nutzt das vorhandene Handwerkszeug (Formulare, Verfahrensabläufe, Datenbanken, Kommunikationsplattformen), um das lokale Verwaltungshandeln wechselseitig zu verschränken. Eine uniforme und EU-konforme Verwaltungstätigkeit in allen Amtsstuben Europas ist nicht zu erwarten, aber doch eine relationale (Neu-)Positionierung derselben. Mehr Forschungsanstrengungen sind nötig, um zu klären, wie sich die arbeitsteilige Verwaltung von Flucht und Asyl auf Grundlage der unterschiedlichen, aber aufeinander bezogenen Verwaltungspraktiken weiter entwickeln wird.

#### 4 Fazit

Die europasozioologische Forschung hatte bislang kaum Schwierigkeiten nachzuweisen, dass der Prozess der europäischen Integration von Prozessen der Verrechtlichung und Bürokratisierung begleitet und gestützt wurde (Bach 1999; Münch 2008; Haller 2009). Unklar allerdings war bislang, inwiefern sich damit auch die Verwaltungswirklichkeit bis auf die lokale Ebene verändert hat. Eine feldtheoretische Analyse (Bourdieu 1998, 2014), wie in diesem Beitrag vorgeschlagen, geht von diesem Fall aus, da sie annimmt, dass die primär nationalstaatlich organisierten und damit segmentierten Ordnungen in ein gesamteuropäisch konturiertes bürokratisches Feld eingebettet werden. Der Intention der Europäischen Union entspricht dieses Ansinnen allemal, wie am Beispiel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) veranschaulicht wurde. Denn die europäischen Institutionen haben sukzessive einen rechtlichen Regulierungsrahmen institutionalisiert, der die Schutzgewährung für Asylsuchende zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt, die Mitgliedsstaaten unter administrativen Kooperationszwang gestellt und die Verwaltung von Flucht und Asyl zu einer arbeitsteilig zu erledigenden Aufgabe gemacht hat.

Allerdings belegen die vorliegenden Befunde, dass es bisher nicht zur Etablierung eines gesamteuropäischen Verwaltungsstaates gekommen ist. Vielmehr bleiben die Strukturen des bürokratischen Feldes fraktal. Dies liegt daran, dass die EU zwar legislative und judikative Funktionen deutlich vergemeinschaftet hat, die Exekutivfunktionen aber weitestgehend den Nationalstaaten überlässt. Damit entwickelt sich

ein administratives Feld, das nationalstaatliche Partikularismen gerade nicht aufhebt, sondern in eine horizontal verschränkte und strukturierte Regelungspraxis einbindet. Es ist zwar unverkennbar, dass es im Bereich der europäischen Asylpolitik Versuche einer vertikalen Steuerung gibt, die sich an zahlreichen politischen Selbstverpflichtungen (Tampere 1999, Haager Programm 2004, Grünbuch 2007, Europäischer Pakt 2008) und einer wachsenden Zahl vollzugsrelevanter Verordnungen und Richtlinien (z. B. Dubliner Übereinkommen, Dublin-Verordnungen II und III, Asylverfahrens- und Anerkennungsrichtlinien etc.) festmachen lassen. Allerdings hat die Erfahrung der letzten Dekaden gezeigt, dass eine solche Politik der vertikal-hierarchischen Steuerung nur unter Zuhilfenahme von Elementen der horizontalen Koordinierung funktioniert. Im Asylbereich sind hier diverse Anstrengungen bei der Etablierung von Koordinierungsgremien und europäischen Agenturen (z. B. EURASIL, HLWG oder EASO) zu nennen. Hinzu kommen zahlreiche Maßnahmen und Förderprogramme der Verwaltungskooperation und gegenseitigen Amtshilfen sowie Ausbildungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen.

Für die feld- und praxistheoretische Analyse dieses Beitrags ist allerdings vor allem von Bedeutung, dass sich innerhalb dieses europäischen Referenzrahmens eine horizontale Europäisierung des (lokalen) Verwaltungshandelns beobachten lässt (Mérand 2012; Kauppi 2012). Erst auf dieser handlungspraktischen Ebene lässt sich die Genese eines europäischen Verwaltungsfelds zu Ende denken, denn Europäisierungsprozesse sind nur dann gesellschaftlich wirkmächtig, wenn sie auch den administrativen Vollzug neu konfigurieren. Das Beispiel der europäischen Asylpolitik liefert Indizien dafür, dass es auch auf der Ebene des „street levels“ zur Verschränkung bestehender Verwaltungspraktiken in ein gesamteuropäisches Feld mit grenzüberschreitenden Verfahrensabläufen kommt. Vor allem das Dublin-Verfahren hat Routinen der Zuständigkeitsprüfung, Aktenführung und Fallbearbeitung etabliert, die grenzüberschreitend angelegt sind. Sie sind hochgradig formalisiert und objektiviert. Unterfüttert werden diese institutionalisierten Praktiken durch informationelle Datenbanken und Software-Programme, die Arbeitsabläufe standardisieren und mittels gemeinsamer Wissensbestände den Spielraum sachlich begründeter Entscheidungsfindung reduzieren.

Die Bürokratisierung Europas unterliegt demnach einer doppelten Logik. Zum einen bleibt der „europäische Verwaltungsraum“ (Siedentopf 2004; Hofmann 2008) fraktal, da an den Nationalstaat rückgekoppelt. Die Verwaltungspraxis folgt dieser segmentären Struktur und offenbart Pfadabhängigkeiten und Trägheiten gegenüber den Harmonisierungsbestrebungen der EU. Zum anderen aber würden wir die Bürokratisierung Europas unzureichend verstehen und bewerten, wenn wir sie auf ihre institutionelle Architektur reduzieren würden, denn in wichtigen Bereichen der Verwaltungspraxis entwickeln sich länderübergreifende Arbeitskontakte und Verfahrensabläufe, Wissensbestände und Deutungen, die die segmentäre und fraktale Gesamtordnung transversal durchziehen.

Damit widerspricht der „europäische Verwaltungsraum“ zwar dem tradierten Bild eines rational verfassten, zentralisierten und hierarchischen Herrschaftsapparates. Er ist vielmehr als ein Feld zu verstehen, das mitgliedersstaatliche Bürokratien in einen gemeinsamen Regelungs- und Zuständigkeitsrahmen stellt und damit zugleich Verwaltungsstrukturen und -abläufe horizontal verzahnt. Spannungen, Widersprüche

und Konflikte werden nicht aufgehoben, sondern in einen hochgradig interdependenten Handlungszusammenhang gestellt, denn die Vollzugspraxis einer Verwaltung ist zum unmittelbaren Bezugspunkt für das behördliche Handeln anderer Länder geworden. Auf diese Weise etabliert sich eine durchweg asymmetrische Arbeitsteilung zwischen nationalen bzw. lokalen Behörden bei der Verwaltung von Flucht und Asyl.

Über die Zukunft der europäischen Asylpolitik und ihrer Instrumentarien lässt sich angesichts der wiederkehrenden Spannungen und Konflikte zwischen den Mitgliedsländern nicht mit Gewissheit urteilen. Mit größerer Sicherheit können wir aber vermuten, dass die Asylpolitik der EU krisenanfällig bleibt. Dies mag zwar zu politischen Verwerfungen zwischen den Regierungen der Mitgliedsstaaten führen. Zugleich ist zu vermuten, dass diese latente Dauerkrise einer weiteren Bürokratisierung Europas zuspieren dürfte. Denn die Skepsis an einer Überwindung der politischen Divergenzen zwischen den Mitgliedsstaaten, die in der Medienöffentlichkeit immer wieder geäußert wird, nährt zugleich die Hoffnung, dass zumindest eine europäisch koordinierte Verwaltung von Flucht und Asyl gelingen möge.

**Open Access** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

## Literatur

- Andrijašević, R., Bojadžijev, M., Hess, S., Karakayalı, S., Panagiotidis, E., & Tsianos, V. (2005). Turbulente Ränder: Konturen eines neuen Migrationsregimes. *Prokla* 140, 35(3), 345–362.
- Bach, M. (1999). *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bach, M. (2008). *Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bache, I., & Flinders, M. (Hrsg.). (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin-Edwards, M., & Schain, M. A. (1994). The politics of immigration: Introduction. In M. Baldwin-Edwards & M. A. Schain (Hrsg.), *The politics of immigration in Western Europe* (S. 1–16). Essex: Frank Cass.
- Bartels, R. (1996). Die asylrechtliche Dimension des Schengener Abkommens. In F. Heckmann & V. Tomei (Hrsg.), *Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages* (S. 63–79). Bonn: Europa-Union-Verlag.
- Bast, J. (2014). Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht. In M. Knodt & A. Tews (Hrsg.), *Solidarität in der Europäischen Union* (S. 143–162). Baden-Baden: Nomos.
- Beck, U., & Grande, E. (2004). *Kosmopolitisches Europa*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bigo, D. (2014). The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue*, 45(3), 209–225.
- Börzel, T. A. (2005). Europeanization: How the European Union interacts with its member states. In S. Bulmer (Hrsg.), *The member states of the European Union* (S. 45–69). Oxford: Oxford University Press.
- Bohmer, C., & Shuman, A. (2010). Contradictory discourses of protection and control in transnational asylum law. *Journal of Legal Anthropology*, 1, 212–229.
- Bourdieu, P. (1987). *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bourdieu, P. (1991). Das Feld der Macht und die technokratische Herrschaft. In P. Bourdieu, *Die Intellektuellen und die Macht* (S. 67–100). Hamburg: VSA.
- Bourdieu, P. (1997). Zur Genese der Begriffe Habitus und Feld. In P. Bourdieu, *Der Tote packt den Lebenden. Schriften zu Politik und Kultur* (S. 59–78). Hamburg: VSA.
- Bourdieu, P. (1998). *Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Bourdieu, P. (2001). *Das politische Feld. Zur Kritik der politischen Vernunft*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, P. (2004). *Der Staatsadel*. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, P. (2014). *Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989–1992*. Berlin: Suhrkamp.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62, 174–184.
- Bulmer, S. (2007). Theorizing Europeanization. In P. Graziano & M.P. Vink (Hrsg.), *Europeanization. New research agendas* (S. 46–58). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: An institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35, 103–127.
- Büttner, S., & Mau, S. (2010). Horizontale Europäisierung und Europäische Integration. In M. Eigmüller & S. Mau (Hrsg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik* (S. 274–318). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Byrne, R., Noll, G., & Vedsted-Hansen, J. (2004). Understanding refugee law in an enlarged European Union. *European Journal of International Law*, 15, 355–379.
- Dahlvik, J. (2016). Entscheiden über Asyl. Organisationssoziologische Überlegungen zum Zusammenspiel von Formalität und Informalität im österreichischen Asyl-Verwaltungsverfahren. In C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten*. Bielefeld: transcript. (im Erscheinen)
- Dolk, K. (2011). *Das Dublin-Verfahren. Im Spannungsfeld einer menschenwürdigen und solidarischen Verantwortung für Flüchtlinge in Europa*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Duina, F. (1997). Explaining legal implementation in the European Union. *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 155–179.
- Dunkerley, D., Scourfield, J., Maegusuku-Hewett, T., & Smalley, N. (2005). The experiences of frontline staff working with children seeking asylum. *Social Policy and Administration*, 39, 640–652.
- Eigmüller, M. (2012). Selektive Grenzöffnung im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. In M.H.W. Müllers & R.C. van Ooyen (Hrsg.), *Migration: Europäische Grenzpolitik und Frontex* (S. 25–40). Frankfurt a.M: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- El-Enany, N. (2013). The EU asylum, immigration and border control regimes: Including and excluding the „deserving migrant“. *European Journal of Social Security*, 15, 171–186.
- Engelmann, C. (2014). Informelles Regieren in der europäischen Asylpolitik. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 8, 169–192.
- Eriksen, E.O., Joerges, C., & Rödl, F. (Hrsg.). (2008). *Law, democracy and solidarity in a post-national Union. The unsettled political order of Europe*. London: Routledge.
- Ette, A. & Krienbrink, A. (2008). Kooperation statt Harmonisierung. Konsequenzen europäischer Governance für die Europäisierung der deutschen Rückkehr- und Abschiebungspolitik. In U. Hunger, C.M. Aybek, A. Ette & I. Michalowski (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?* (S. 51–74). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eule, T.G. (2014). *Inside immigration law. Migration management and policy application in Germany*. Surrey: Ashgate.
- Europäische Kommission (2008). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz*. Brüssel: Europäische Kommission. KOM(2008) 360 endgültig.
- Europäische Kommission (2009). *Accompanying document to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the council establishing an European asylum support office*. Brüssel: Europäische Kommission. Commission Staff Working Document SEC(2009)0153.
- Europäische Kommission (2015). *Die Europäische Migrationsagenda*. Brüssel: Europäische Kommission. KOM(2015) 240 endgültig.
- Europäische Kommission (2016). *Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe*. Brüssel: Europäische Kommission. COM(2016) 197 final.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, 41, 368–386.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 34, 871–895.
- Falkner, G., Hartlapp, M., & Treib, O. (2007). Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only „sometimes-true theories“. *European Journal of Political Research*, 46, 395–416.



- Fischer-Lescano, A., & Tohidipur, T. (2007). Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67, 1219–1276.
- Gibb, R., & Good, A. (2013). Do the facts speak for themselves? Country of origin information in French and British refugee status determination procedures. *International Journal of Refugee Law*, 25, 291–322.
- Goetz, K.H. (2006). Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung? In J. Bogumil, W. Jann & F. Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 (S. 472–490). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Haller, M. (2009). *Die europäische Integration als Elitenprojekt. Das Ende eines Traums?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M., & Douillet, A.-C. (Hrsg.). (2001). *Differential Europe. The European Union impact on national policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Heyman, J.M. (1995). Putting power in the anthropology of bureaucracy: The immigration and naturalization service at the Mexico-United States border. *Current Anthropology*, 36, 261–287.
- Hillebrandt, F. (2014). *Soziologische Praxistheorien*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hofmann, H.C.H. (2008). Mapping the European administrative space. *West European Politics*, 31, 662–676.
- Holzinger, K., Jörgens, H., & Knill, C. (2007). Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen. In K. Holzinger, H. Jörgens & Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (S. 11–35). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Howe, D. (1992). Child abuse and the bureaucratization of social work. *The Sociological Review*, 40, 491–508.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38, 751–777.
- Ippolito, F. (2013). The contribution of the European Courts to the common European Asylum System and its ongoing recast process. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20, 261–281.
- Jachtenfuchs, M. (2002). *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*. Baden-Baden: Nomos.
- Jubany, O. (2011). Constructing truths in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within. *International Sociology*, 26, 74–94.
- Kauppi, N. (2012). Die Politik der Europäischen Union. In S. Bernhard & C. Schmidt-Wellenburg (Hrsg.), *Feldanalyse als Forschungsprogramm 2 – Gegenstandsbezogene Theoriebildung* (S. 233–256). Wiesbaden: Springer VS.
- Klepp, S. (2011). *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*. Bielefeld: transcript.
- Knill, C., & Lehmkuhl, D. (2000). Mechanismen der Europäisierung – nationale Regulierungsmuster und europäische Integration. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 6, 19–50.
- Knill, C., Tosun, J., & Bauer, M.W. (2009). Neglected faces of Europeanization: The differential impact of the EU on the dismantling and expansion of domestic policies. *Public Administration*, 87, 519–537.
- Lahusen, C., & Schneider, S. (Hrsg.). (2016). *Asyl verwalten. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: transcript. (im Erscheinen)
- Latour, B. (2010). *The making of law. An ethnography of the Conseil d'Etat*. Cambridge: Polity.
- Laube, L. (2013). *Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Lavenex, S. (2001). The Europeanization of refugee policies: Normative challenges and institutional legacies. *Journal of Common Market Studies*, 39, 851–874.
- Lepsius, M.R. (1990). *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lieven, S. (2012). Case Report on C-411/10, N.S. and C-493/10, M.E. and others, 21 December 2011. *European Journal of Migration and Law*, 14, 223–238.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1971). *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Marinho, C., & Heinonen, M. (1998). Dublin after Schengen: Allocating responsibility for examining asylum applications in practice. *EIPASCOPE*, 3, 1–12.
- Mau, S., Laube, L., Roos, C., & Wrobel, S. (2008). Grenzen in der globalisierten Welt. Selektivität, Internationalisierung, Exterritorialisierung. *Leviathan*, 36, 123–148.

- Mérand, F. (2012). Europäisierung als Formierung europäischer Felder. In S. Bernhard & C. Schmidt-Wellenburg (Hrsg.), *Feldanalyse als Forschungsprogramm 2 – Gegenstandsbezogene Theoriebildung* (S. 217–232). Wiesbaden: Springer VS.
- Moravcsik, A. (1994). *Why the European Union strengthens the state: Domestic politics and international cooperation*. Working paper of the Minda de Gunzberg Center for European Studies, no. 52. Cambridge: Harvard University.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Münch, R. (2008). Constructing a European society by jurisdiction. *Union European Law Journal*, 14, 519–541.
- Panke, D. (2007). The European Court of Justice as an agent of Europeanization? Restoring compliance with EU law. *Journal of European Public Policy*, 14, 847–866.
- Parsons, T. (1960). Some ingredients of a general theory of formal organizations. In T. Parsons, *Structure and process in modern societies* (S. 59–96). Glencoe: Free Press.
- Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of public policy. In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Hrsg.), *The politics of Europeanization* (S. 27–56). Oxford: Oxford University Press.
- Reckwitz, A. (2003). Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken. Eine sozialtheoretische Perspektive. *Zeitschrift für Soziologie*, 32, 282–301.
- Rosenberger, S., & König, A. (2012). Welcoming the unwelcome: The politics of minimum reception standards for asylum seekers in Austria. *Journal of Refugee Studies*, 25, 537–554.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015). *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015*. Berlin: SVG.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective or democratic*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2002). Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie. *Leviathan*, 30, 65–92.
- Scheffer, T. (2001). *Asylgewährung. Eine ethnographische Analyse des deutschen Asylverfahrens*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schittenhelm, K. (2015). Asylsuchende im Blickfeld der Behörden. Explizites und implizites Wissen in der Herstellung von Asylbescheiden in Deutschland. *Soziale Probleme*, 26, 137–150.
- Schittenhelm, K., Schneider, S., & Wottrich, K. (2015). *Seen by administrative authorities. Towards the Europeanization of asylum practices in Germany and Sweden?* Vortragsmanuskript für die International Conference for Europeanists, Paris, 8–10 July 2015.
- Schmidt-Aßmann, E. (1999). Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts: Einleitende Problemskizze. In E. Schmidt-Aßmann & W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts* (S. 9–43). Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt-Aßmann, E., & Schöndorf-Haubold, B. (2005). *Der europäische Verwaltungsverbund. Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schneider, S. (2014). *Dilemmas of casework in asylum authorities: A plea for an organization-theoretical approach*. Manuskript für den Workshop „Tackling asylum proceedings from below? Practices of asylum adjudication in Europe“, Schloss Ueberstorf (Schweiz), 18.–20. September 2014.
- Schneider, S., & Wottrich, K. (2016). „Ohne 'ne ordentliche Anhörung kann ich keine ordentliche Entscheidung machen“ – Zur Organisation von Anhörungen in deutschen und schwedischen Asylbehörden. In C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten*. Bielefeld: transcript. (im Erscheinen)
- Schuster, L. (2002). Asylum and the lessons of history. *Race & Class*, 44, 40–56.
- Servent, A., & Trauner, F. (2014). Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after „communitarization“. *Journal of European Public Policy*, 21, 1142–1162.
- Siedentopf, H. (Hrsg.). (2004). *Der Europäische Verwaltungsraum*. Baden-Baden: Nomos.
- Sorensen, J. E., & Sorensen, T. L. (1974). The conflict of professionals in bureaucratic organizations. *Administrative Science Quarterly*, 19, 98–106.
- Sydow, G. (2004). *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Sydow, G. (2006). Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden. *Öffentliche Verwaltung*, 59, 66–70.
- Taschner, H. C. (1997). *Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Thranhardt, D. (2014). Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma? *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 34(5/6), 177–181.
- Thym, D. (2010). *Migrationsverwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Tomei, V. (2000). Grenzabbau und Neukonstruktion im europäischen Migrationsraum. In M. Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 40 (S. 386–399). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Tomei, V. (2001). *Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Toshkov, D., & Haan, L. de (2013). The Europeanization of asylum policy: An assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates. *Journal of European Public Policy*, 20, 661–683.
- Triandafyllidou, A. (2003). Immigration policy implementation in Italy: Organizational culture, identity processes and labor market control. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 257–297.
- Tsianos, V., & Karakayali, S. (2010). Transnational migration and the emergence of the European border regime: An ethnographic analysis. *European Journal of Social Theory*, 13, 373–387.
- Vink, M. P. (2010). European integration and domestic immigration policies: Convergence, causality and counterfactuals. In A. Luedtke (Hrsg.), *Migrants and minorities. The European response* (S. 37–60). Newcastle: Cambridge Scholars Publishers.
- Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wettergren, Å., & Wikström, H. (2014). Who is a refugee? Political subjectivity and the categorisation of Somali asylum seekers in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40, 566–583.
- Wessels, W. (2003). Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem – Fusion von Administrationen? In M. Jachtenfuchs & B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration* (S. 353–385). Opladen: Leske + Budrich.
- Zaun, N. (2016). Why EU asylum standards exceed the lowest common denominator: The role of regulatory expertise in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*, 23, 136–154.

**C. Lahusen** geb. 1962. Professor für Soziologie an der Universität Siegen. Forschungsschwerpunkte: politische Soziologie, Europasozio­logie, soziologische Theorie. Ausgewählte Veröffentlichungen: (mit B. Baumgarten) *Das Ende des sozialen Friedens? Politik und Protest in Zeiten der Hartz-Reformen*, 2010; *The protests of the unemployed in France, Germany and Sweden, 1994–2004*, in: *Social Movement Studies*, 2013; *Toward pan-European contentions?*, in: A. Salvatore, O. Schmidtke & H. Trenz (Hrsg.), *Rethinking the public sphere through transnationalizing processes*, 2013.